

que se tarda menos de tres meses desde la convocatoria de propuestas, hasta que los fondos están disponibles; un periodo de tiempo mucho más favorable que con donantes bilaterales.

La norma HAP está estructurada tanto por su eficacia -en términos de definir unos objetivos humanitarios globales- como por su eficiencia, siendo el Fondo Mancomunado uno de los vehículos mediante los que se pone en funcionamiento. A pesar de que hay una tendencia general a creer que todo debería estar financiado a través de este fondo, el hecho es que sólo una cuarta parte del total de financiaciones humanitarias en la RDC lo están. No obstante, éstas juegan un papel importante en el proceso, y en concreto ha permitido establecer acuerdos permanentes con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y UNICEF a fin de obtener un mecanismo de financiación de respuesta rápida (la Reserva de Respuesta Rápida, RRR). Así, cuando tiene lugar un desplazamiento de población, están disponibles los suministros que pueden ser rápidamente distribuidos.

Pero en la RDC, como en cualquier otra operación humanitaria, ha sido muy difícil definir o medir el impacto de nuestras acciones en términos específicos. En general, las acciones humanitarias aún mantienen como indicador las entradas, en lugar del impacto. Resulta alentador el hecho de que el compromiso de los donantes haya aumentado en la RDC a pesar de la inextricable naturaleza de sus problemas y de no encontrarse en el actual centro geopolítico. El total del fondo de los donantes ha aumentado en los últimos años de 120 millones de dólares en 2004, a 650 millones de dólares en 2009.

Las elecciones de 2009 provocaron un considerable interés internacional que permitió que las Naciones Unidas tomaran medidas innovadoras para la transición de un enfoque en gran parte humanitario, a un enfoque más centrado en los importantes problemas del gobierno, la justicia y la seguridad que potencialmente permitirá a la RDC ofrecer una vida mejor a su población. El ISSSS, bien diferenciado de la operación humanitaria, unió a actores militares, políticos y de desarrollo de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional

con autoridades nacionales y locales del gobierno en el conflictivo este del país.

Si nos fijamos en la RDC y en su lamentable estado no podemos afirmar que hemos alcanzado nuestros objetivos. Pero ha progresado al poner en marcha ciertos mecanismos innovadores que están respondiendo bien y que han mejorado el impacto de la acción internacional, reducido el sufrimiento de la población congoleña y establecido las bases para la estabilidad en las zonas más afectadas del país. Aunque cada contexto es distinto, podemos extraer lecciones para otras situaciones de demanda humanitaria compleja.

Ross Mountain es director general de DARA (www.daraint.org). Anteriormente fue Representante Especial Adjunto del Secretario General de las Naciones Unidas y Coordinador Humanitario en la RDC de 2004 a 2009. Puede contactar a través de: info@daraint.org

1. El ISSSS tiene cinco prioridades: mejorar la seguridad, apoyar el diálogo político, fortalecer al Estado, apoyar la reintegración, la recuperación y reconciliación y la prevención/respuesta ante la violencia sexual.

RDC: la perspectiva del donante

Seb Fouquet

El compromiso de los donantes con la República Democrática del Congo es más importante que nunca, pero también es necesario que revisen sus estrategias.

Junto con el hecho de vivir una de las crisis crónicas más duraderas de África, la República Democrática del Congo (RDC) constituye también el laboratorio de respuesta humanitaria más grande del mundo. La agenda de la reforma humanitaria, lanzada en 2005 e implantada como prueba piloto en la RDC, dispone la puesta a punto de la provisión de ayuda humanitaria haciéndola más responsable, previsible, mejor guiada, mejor coordinada y con una mejor respuesta a las necesidades detectadas. La implementación de estas reformas en la RDC ofrece desde 2005 una oportunidad única para llegar a comprender qué funciona y qué no y dónde quedan todavía retos.

De 2005 a 2010 los donantes han proporcionado 2.500 millones de dólares (incluidos los más de 400 millones de dólares de 2010) a la respuesta humanitaria en la RDC. El considerable aumento de circulación de recursos financieros (que se triplicaron de 2002 a

2006) ha proporcionado el combustible necesario para nuevas herramientas como un Fondo Mancomunado,¹ un Cluster de Coordinación, un Plan de Acción Humanitaria y la introducción de una reforzada figura de Coordinador Humanitario.

Tal vez uno de los primeros resultados fundamentales -en gran parte gracias al Fondo Mancomunado- es el de haber puesto al descubierto algunas de las debilidades inherentes al sistema de respuesta humanitaria. Pocos de los fallos sistémicos son nuevos. El colectivo humanitario actual se encuentra minado por la indecisión, la falta de una visión colectiva y por la rivalidad entre la ONU y las ONG. No se presta al esfuerzo colaborativo o a la responsabilidad (ya sea hacia los donantes o hacia los beneficiarios) o a la habilidad para medir el impacto o el valor del dinero. Si reinventáramos el sistema humanitario en la actualidad no es seguro que se pareciera al que tenemos.

Aunque no podemos reinventar la arquitectura de la respuesta humanitaria al completo, tampoco podemos seguir huyendo de los retos que presenta. En la RDC se han hecho progresos y se siguen haciendo por el interés de proveer de mejores servicios a los beneficiarios; las plataformas de coordinación están allanando el camino para que surja un diálogo abierto y productivo entre los donantes, las agencias de la ONU y las ONG. Alentados por las presiones de la actual crisis financiera, se está aceptando que es necesario -y desde hace mucho tiempo- un enfoque mayor en los resultados tangibles y el valor del dinero. Los avances tecnológicos -un acceso mejor y más rápido a la información- están ayudando a remodelar el modo en que gestionamos nuestro trabajo. Aun así el progreso es lento. Sigue habiendo intereses creados muy arraigados y por tanto, aún hay reticencia hacia el cambio.

Entonces, ¿qué es necesario que ocurra?

Mejores sistemas de evaluación de necesidades y análisis de respuesta: Aunque es fácil de decir y difícil de conseguir, el progreso es posible. En la

actualidad el Plan de Acción Humanitaria (PAH) de la RDC² presenta una perspectiva general de las necesidades y la respuesta propuesta. La ONU ha adelantado la manera de hacer que el PAH sea más estratégico en la RDC, es decir, que sea menos una cesta de proyectos y más una recopilación de las necesidades y prioridades basada en indicadores convenidos y límites. Este proceso necesita continuar y mejorar. Son necesarios acuerdos más colaborativos para establecer límites y desarrollar los indicadores más relevantes. Esto también ayudará a abordar el crítico déficit del sistema: la falta de una opinión cohesionada sobre lo que incluye la ayuda humanitaria y dónde están los límites de dicha asistencia. Asimismo, es necesaria una mayor claridad sobre la cobertura de la Recuperación Temprana en el contexto humanitario, sobre quién se responsabiliza de ella y cómo debería financiarse. Esto también ayuda a los donantes a la hora de asignar recursos.

Cluster de coordinación y liderazgo:

Se ha llegado a un acuerdo en la RDC para reescribir y redefinir el papel de los clusters. Los donantes están dispuestos a apoyar este proceso pero han dejado claro que el futuro apoyo económico dependerá de los resultados y que deberá existir una clara demostración de voluntad por parte de las agencias que lideran a los clusters por asignar los recursos y situar las responsabilidades de coordinación en el núcleo de sus actividades. Las agencias deben salvaguardarse de los conflictos internos entre la recaudación de fondos y la ejecución de los programas de ayuda. Necesitamos que el sector cuente con estrategias más claras, mejores indicadores, procesos de evaluación y seguimiento más colaborativos, mejor evaluación de las capacidades de los socios y un proceso integrado de aprendizaje e innovación. Hemos visto que con un equipo de profesionales motivados y con dedicación es posible. Unos clusters fuertes y eficaces servirán para convencer a los donantes de que se está dando el mejor uso a los fondos.

Con respecto al liderazgo, mucho de lo que se ha conseguido en la RDC puede atribuirse a un Coordinador Humanitario firme. Los estudios³ demuestran que otros países no han sido tan afortunados. La selección -y formación- de Coordinadores Humanitarios con una importante experiencia humanitaria y capacidad de liderazgo resulta esencial para progresar e innovar y es crucial para la calidad de la respuesta en la RDC.

Responsabilidad, resultados e impacto: El incremento de los fondos

disponibles en los últimos años no se ha correspondido de igual manera con el sentido colectivo de responsabilidad -hacia donantes o beneficiarios. La cruda realidad es que no se ha podido asegurar en ningún grado en qué se han invertido los 2.500 millones de dólares de ayuda humanitaria a la RDC. El PAH anual no puede determinar a cuánta gente se está destinando esta ayuda. No existe una evaluación colectiva de las acciones emprendidas en un año determinado, ni un proceso serio de seguimiento y evaluación (M&E, por sus siglas en inglés). Esto no debería seguir siendo aceptable.

El Fondo Mancomunado ha llevado al diseño y desarrollo de un sistema M&E que recoge los resultados de una manera más cohesiva que antes. La estructura de los resultados y los requisitos informativos son (bastante bien) aplicados en condiciones de igualdad a todas las agencias implementadoras (ONU y ONG). Aún cuando el Fondo Mancomunado sólo rinde cuentas de un 20% de las contribuciones al PAH, no debe considerarse un logro pequeño puesto que prueba que es posible realizar un informe colectivo sobre los resultados. La tecnología existe para capturar mejor la información sobre los resultados; lo que hace falta es voluntad política por parte de las agencias de la ONU y las ONG de participar de manera colaborativa en un esfuerzo colectivo. La base de datos financiada por UNICEF "Activity Info"⁴ ofrece una plataforma operativa que podría ser utilizada por más socios para aportar datos y así contribuir a unir resultados e impacto.

Los donantes se han puesto de acuerdo en la RDC en que los informes colectivos son positivos, independientemente de la procedencia de los fondos. Conseguir una perspectiva general de lo que se ha conseguido constituye el punto de partida para determinar qué funciona y qué no y qué se va a necesitar en el futuro. ¿Están recibiendo los beneficiarios la ayuda que necesitan o sólo lo que las agencias creen que necesitan? El cambio hacia las transferencias de efectivo y los vales es un buen ejemplo de la tendencia hacia la innovación y una prueba de que el sistema humanitario puede cambiar y adaptarse.

Buenas prácticas en la donación humanitaria

Entonces, ¿qué hay de los donantes? Desde 2003, la iniciativa Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés)⁵ ha establecido 23 principios que han sido ratificados por 36 Estados miembros (incluyendo la Unión Europea). Un éxito en sí mismo -aunque algunos puedan discrepar- pero

tal vez haya llegado la hora de que los donantes vuelvan a reconsiderar los Principios GHD. En la RDC el grupo de GHD pretende estimular el debate acerca de la política y estrategia, además de promover un enfoque hacia los donantes más coordinado. Tal vez este grupo debiera centrarse ahora en acordar un pacto de responsabilidad con las agencias de la ONU y con las ONG para proveer más y mejor a los beneficiarios.

La capacidad y compromiso de donación a nivel de país se limita a unos pocos grandes donantes, e incluso su presencia puede peligrar cuando aumenta la presión de los costes administrativos para las agencias donantes. Pero el papel de los donantes a la hora de influir y ofrecer aportaciones técnicas en los procesos de reforma interna del país resulta crítico para poder llevar a cabo mejoras sistémicas. Para que el progreso continúe será necesario mayor pericia y compromiso humanitario de los donantes.

Este no es precisamente el momento para que los donantes se lleven las manos a la cabeza en medio de la desesperación, sino que es hora de continuar adelante y reforzar nuestro compromiso de llevar a cabo los cambios y progresos que sean necesarios para los muchos millones de congoleños que confían en la ayuda humanitaria. Constantemente me impresiona el compromiso y la dedicación de tantos trabajadores humanitarios como hay en la RDC y que se esfuerzan sin cesar por hacer que la ayuda mejore. El ejemplo de la RDC demuestra que con tiempo, esfuerzo y energía se pueden realizar importantes progresos. Las mejoras y la innovación pueden conseguirse y se conseguirán.

Seb Fouquet (s-fouquet@dfid.gov.uk) es asesor humanitario del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido en la RDC (<http://www.dfid.gov.uk>).

Las opiniones vertidas en el presente artículo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente el de DFID

1. Apoyado por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Reino Unido. En 2009 nueve donantes contribuyeron con un total de 101 millones de dólares.

2. Disponible en inglés: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWD/DocUnidFilename/VDUX-7ZWNR8-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWD/DocUnidFilename/VDUX-7ZWNR8-full_report.pdf/$File/full_report.pdf); y en francés: <http://www.rdc-humanitaire.net>

3. Synthesis Report – Review of the engagement of NGOs with the Humanitarian reform Process (Informe resumido: evaluación del compromiso de las ONG con los procesos de reforma humanitaria). Octubre de 2009: <http://www.icva.ch/doc00003933.pdf>

4. Sistema en línea para llevar un seguimiento de los resultados y actividades de las organizaciones asociadas.

5. <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/>